

BAB III

SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER DAN PRESIDENSIAL

A. Sistem Pemerintahan Parlementer

Seperti telah dikemukakan pada bab sebelumnya, yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer ialah sistem pemerintahan yang tugas pemerintahnya dipertanggung jawabkan oleh para menteri ke parlemen-parlemen dapat menjatuhkan mosi tidak percaya pada kabinet, tetapi pemerintah juga tidak dapat membubarkan parlemen apabila parlemen dianggap tidak mewakili kehendak rakyat.¹

Dalam semua varian sistem pemerintahan yang dikemukakan diatas, sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan diseluruh dunia. Sistem pemerintah ini pertama kali lahir dan dilaksanakan di Inggris. Oleh karena itu, jika hendak menganalisis sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris, tidak hanya merujuk kepada lembaga-lembaga politik, analisis juga mengacu kepada pengalaman Inggris dalam menganut sistem pemerintahan parlementer.²

Berdasarkan sejarah perkembangan sistem pemerintahan Inggris, sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris yang panjang. Munculnya kabinet modern Inggris umumnya dikaitkan dengan kekuasaan partai Whigs era pemerintahan William Walpole (1721-1742). Meski fakta itu dianggap benar masih perlu mundur jauh kebelakang untuk menyelusuri asal-usul kabinet modern yang sebenarnya. Sebelumnya raja menggabungkan kekuasaan Negara (*law giver, the executor of the law, and*

¹ <http://id.wikipedia.org/wiki/sis>

² Saldi Isra, *loc. cit*

the judge) dalam jabatannya. Di bawah kekuasaan wiliam I dibentuk the great council untuk membantu raja menjalankan tiga kekuasaan itu.³

Dalam sejarah Inggris, sistem ini dikembangkan karena adanya keperluan politis yang mendesak, sehingga perkembangannya tidaklah didasarkan atas tuntutan konstitusi, hukum, dan teori politik praktik mengenai ini berkembang mendahului teori yang dibuat. Pada mulanya, kabinet dibentuk sebagai suatu dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksana perintah dari para raja dalam menjalankan pemerintah Negara.⁴

Untuk menjamin kebiasaanya, para perdana menteri Inggris pada awal abad ke-18, selalu berusaha mencari dukungan parlemen sebagaimana dukungan dan kepercayaan yang mereka berusaha dapat dari raja. Dukungan dari praparlemen dibutuhkan oleh perdana menteri untuk mengesahkan anggaran pendapatan dan belanja kabinet yang diajukan sebagaimana ia membutuhkan kepercayaan dari raja agar ia dapat tenang menjalankan tugasnya memimpin roda pemerintahan peristiwa yang dapat dianggap sebagai tumbuhnya tradisi dukungan parlemen itu, terjadi pada tahun 1742 ketika itu, kedudukan perdana menteri inggris dipegang oleh Sir Robert Walpole (1721-1742). Tetapi karena kehilangan kepercayaan dan dukungan parlemen, Walpole terpaksa mengundurkan diri meskipun raja masih memberikan kepercayaan kepadanya untuk terus memerintah kerajaan Inggris.⁵

Peristiwa inilah yang kemudian menjadi Presiden dukungan parlemen dianggap perlu bagi perdana menteri untuk menjalankan roda pemerintahan dari sudut sejarah pertumbuhannya, sistem kabinet ini dapat dianggap jawaban terhadap kebutuhan untuk membatasi kekuasaan raja yang sebelumnya berkembang sesuai dengan kekuasaan raja tidak

³ C. F. Strong dalam *ibid.*, hal. 27

⁴ *Ibid*

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dan Dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. UI Press, Jakarta, 1966, hal, 65-66.

mungkin melakukan kesalahan 9 *the king can do no wrong*)⁶ yang berlaku untuk umum dilingkungan di Negara-negara monarki seperti Inggris. Begitu dengan pertanggungjawaban kabinet terhadap parlemen ini pada umumnya muncul karena adanya perselisihan antara raja dengan kabinet dan parlemen, yang dapat dijangkau. Akibatnya menteri harus bertanggung jawab bukan Raja.⁷

Mencermati kajian tentang sistem pemerintahan parlementer, perbedaan model yang ada tidak banyak dipersoalkan, karena itu kajian lebih banyak diarahkan pada karakter umum sistem pemerintahan parlementer, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif mungkin dapat diperoleh setelah partai konsestan pemilihan umum berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen seandainya tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas beberapa partai politik bergabung (koalisi) untuk membentuk kabinet.⁸

Untuk mendalami karakter sistem pemerintahan parlemen, tidak cukup dengan hanya memperhatikan parlemen sebagai objek utama yang diperebutkan sistem parlementer merupakan sistem dan menteri bertanggung jawab kepada parlemen ditambah dengan kekuasaan yang lebih kepada parlemen.⁹ Dengan argumentasi ini, sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain, kabinet sebagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam legislatif yang mendukungnya dan mati-hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif.¹⁰ Dalam perjalanannya, pemerintah bisa jatuh melalui mosi tidak percaya dari lembaga legislatif. Dengan, kondisi itu dalam sistem

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara...*, *op. cit.* hal. 112

⁷ *Ibid*

⁸ Saldi Isra, *op.cit.*, hal. 28.

⁹ R. M. Ananda B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan Indonesia, dalam Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1., Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2004, hal. 56.

¹⁰ Miriam Budiardjo, *op., cit.*, hal.110.

parlementer, berkelanjutan pemerintah sangat bergantung dengan dukungan parlemen.¹¹ Dalam prakteknya, sifat serta bobot ketergantungan tersebut sangat berbeda antara satu Negara dengan Negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif.¹² Keseimbangan yang harus dibangun oleh eksekutif dan legislatif bisa dilakukan dalam bentuk kerja sama antara eksekutif dan legislatif agar pemerintah dapat bertahan dan efektif dalam melaksanakan program-programnya.¹³

Prinsip pokok ataupun karakteristik umum dibawah ini dapat memberikan kita kemudahan untuk mengetahui bahwa sistem pemerintahan yang dianut suatu Negara tersebut merupakan sistem pemerintahan parlementer antara lain yaitu:

1. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2. Fungsi eksekutif dibagi kepada dua bagian, yaitu kepala pemerintah dan kepala Negara;
3. kepala pemerintah diangkat oleh kepala Negara;
4. kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu-kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. Menteri biasanya berasal dari anggota parlemen;
6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada rakyat pemilih karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat pemerintah juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
7. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;
8. Dianutnya prinsip supermasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid*

¹³ T. A. Legowo, *loc. cit.*

9. Sistem kekuasaan negaraterpusat pada parlemen.¹⁴

Bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer ini, yang memegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan ialah perdana menteri yang berasal dari parlemen. Selain itu sebagai kepala pemerintahan yang fungsinya untuk menjalankan roda pemerintahan, salah satu hal yang harus dilakukan seorang perdana menteri berikut dengan menteri-menterinya (kabinet) ialah senantiasa menjaga kepercayaan dan meminta dukungan dari parlemen agar dalam menjalankan tugasnya sehari-hari mendapat sambutan yang hangat parlemen untuk menghindari munculnya mosi yang tak percaya dari parlemen terhadap kabinet yang bisa datang sewaktu-waktu, akibatnya ialah runtuh atau jatuhnya kabinet. Serta maju mundurnya suatu kabinet sangat tergantung pada parlemen, dengan kata lain kabinet akan senantiasa berada dibawah tekanan parlemen.

B. Sistem Pemerintahan Presidensial

Jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem parlementer Inggris, sistem pemerintahan Presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Dalam berbagai literatur dinyatakan, Amerika Serikat bukan saja sebagai tanah kelahiran sistem pemerintahan Presidensial, tetapi juga menjadi contoh ideal karena telah memenuhi hampir kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensial. Oleh karena itu, jika hendak melakukan pengkajian mengenai pemerintahan Presidensial, maka ada baiknya dimulai menelaah dengan sistem Amerika Serikat.¹⁵ Berbeda dengan sejarah dengan sistem pemerintahan Presidensial tidak dibangun dengan melalui proses evolusi yang lambat dan panjang. Kelahiran dengan sistem pemerintahan Presidensial tidak dapat dilepaskan dari

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara...., op.cit.*, hal. 75-76

¹⁵ *Ibid*

perjuangan Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri dari colonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.

Latar belakang dianutnya sistem pemerintahan Presidensial di Amerika Serikat ialah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk Negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaan dari kemerdekaan Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balance*.¹⁶

Sebagai bentuk dari pada penolakan terhadap Inggris, maka pembentukan konstitusi Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintah parlementer Yang diipraktikkan di Inggris salah satu konsep yang dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat ialah pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tidak hanya itu jabatan Presiden sebagai kepala Negara sekaligus pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat abad ke-18.¹⁷ Jabatan Presiden itu merupakan hasil konvensi federal pada tahun 1787.¹⁸ Sekalipun memilih Presiden dan menolak raja, para perancang konstitusi Amerika memutuskan bahwa Presiden harus mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya urusan bangsa. Karena itu dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan penuh dengan Presiden, namun dengan tetap menutup hadirnya pimpinan sejenis raja yang tiran.¹⁹

Diantara semua kawasan di dunia, dinegara-negara Amerika Tengah dan Amerika Selatan merupakan kawasan yang paling luas yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial. Salah satu alasannya, secara geografis. Negara-negara tersebut lebih dekat

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op. cit.* hal. 70.

¹⁷ Denny Indrayana dalam Saldi Isra, *op. cit.*, hal. 32

¹⁸ Harun Alrasyid dalam Saldi Isra, *ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

denga Amerika Serikat. Sementara itu di Afrika Presiden Liberia yang hadir pada tahun 1848 adalah Presiden pertama yang mendapat pengakuan dunia internasional.²⁰ Di Asia, pemerintahan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden dicangkokkan Amerika Serikat di Filipina pada tahun 1935. Peristiwa itu terjadi ketika Filipina memperoleh kemerdekaan dalam bentuk *The Commonwealth of the Philippines* dari Amerika Serikat.²¹

Dengan semakin meluasnya Negara-negara yang menganut bentuk pemerinthan republik yang dipimpin oleh seorang Presiden, mulaqi muncul kajian-kajian tentang praktik sistem pemerintahn Presidensial. Misalnya pada era 1970-an, kajian sistem pemerintahan Presidensial selanjutnya, pada erqa 1950-an sampai 1970-an kajian sistem pemerintahan Presidensial lebih banyak menyoroti proses demokrasi dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada sistem pemerintahan Presidensial di Amerika Serikat. Dari berbagai literatur yang ada, era 1980 sampai dengan 1990-an menjadi priode yang paling luas dalam mengkaji sistem pemerintahan Presidensial. pada priode 1980-1990-an ini, kajian mulai mengarah pada praktik sistem pemerintahan Presidensial dibeberapa benua.²²

Pada era abad ke-19 sampaiawal abad ke-21, kajian atas sistem pemerintahan Presidensial memasuki dimensi yang lebih luas. gelombang studi mengenai sistem pemerintaan Presidensial pada tahun 1990 sampai awal abad ke-21 terus mengalami perkembangan. secara umum, pada priode ini terdapat empat gelombang pemikiran dan studi mengenai sistem pemerintahan Presidensial, yaitu:

1. Gelombang pertama,ditandai oleh suatu variabel penjelas, yaitu berbentuk pemerintahan (tipe rezim) dan variabel pertama yakni keberhasilan konsolidasi demokrasi

²⁰ Ensiklopedia Wikipedia, <http://id.wikipedia.org/wiki/president>, diakses pada tanggal 29 Mei 2013

²¹ Harun Alrasyid dalam Saldi Isra, *op. cit.*, hal. 34

²² *Ibid*

2. Gelombang kedua, ditandai dengan variabel penjelas, yakni tipe rezim ditambah dengan sistem kepartaian dan/atau *leadership powers* dan variabel perantara yaitu *good governance* yang pada umumnya bertentangan dengan variabel perantara konsolidasi demokrasi
3. Gelombang ke tiga, berbeda dengan gelombang pertama dan kedua, pada gelombang ketiga ini ditandai dengan pengaruh teori-teori ilmu politik. dalam hal ini, manfaat-manfaat rezim Presidensial tidak lagi menjadi satu-satunya focus studi.
4. Gelombang keempat, penguatan paradigma *good governance* semakin mensyaratkan perubahan-perubahan struktural dan fungsi pada level sistem pemerintahan.²³

Jika sejarah perkembangan sistem parlementer lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolute yang dimiliki para raja, maka perkembangan sistem pemerintahan sistem Presidensial lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan antara Presiden dengan lembaga legislatif. Karena sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat, sistem pemerintahan Presidensial sering terjebak dalam ketegangan antara Presiden dengan lembaga legislatif. Hal itu sering terjadi jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif berbeda dengan partai politik Presiden.

Menelusuri perkembangan sistem pemerintahan Presidensial, masa jabatan yang tetap (*fix term*) hanya merupakan jaminan bahwa Presiden dapat bertahan sampai akhir masa jabatannya. Namun secara keseluruhan, masa jabatan Presiden tidak menjamin bahwa sistem pemerintahan Presidensial lebih stabil dan mampu bertahan dalam kurun waktu yang lebih lama dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlemen.

²³Aulia Rachman dalam *ibid.*, hal. 35-36.

Sementara itu, jika partai mayoritas dilembaga legislatif sama dengan partai politik pendukung Presiden atau mayoritas partai dilembaga legislatif mendukung Presiden, maka sistem pemerintahan Presidensial akan mudah terperangkap menjadi pemerintahan yang otoriter. Hal tersebut bisa terjadi jika mayoritas suara yang ada dilembaga legislatif telah berhasil diraih ataupun dikuasai Presiden. kondisi yang seperti ini dapat memberikan potensi yang besar untuk menjadikan Presiden sangat berkuasa.

Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan Presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga sebagai kekuasaan negara. artinya, Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara. itulah sebabnya kekuasaan Presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi dan kewenangan dibidang yudikatif.²⁴ Dengan kekuasaan Presiden yang begitu luas, jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek yang diperebutkan ialah parlemen, maka dalam sistem pemerintahan Presidensial tidak satupun lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan, peran dan karakter individu Presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara. Oleh karena itu, mayoritas para ahli dalam menguraikan sistem pemerintahan Presidensial cenderung menghadapkan posisi Presiden dengan lembaga legislatif.²⁵

Untuk memahami lebih jauh tentang sistem pemerintahan Presidensial, berikut ini akan dipaparkan karakteristik umum yang menggambarkan sistem pemerintahan Presidensial tersebut, yaitu:

²⁴ Denny Indrayana dalam *ibid.*, hal. 38

²⁵ *Ibid*

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan hanya ada Presiden dan Wakil Presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memecsa parlemen.
7. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer berlaku prinsip supermasi parlemen, maka dalam sistem pemerintaha Presidensial berlaku sistem atau prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem pemerintahan parlementer yang terpusat pada parlemen.²⁶

Berdasarkan karakter yang dikemukakan di atas, hampir semua ahli sepakat bahwa salah satu sistem pemerintahan Presidensial yang utama adalah Presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Meski sulit untuk membedakannya secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan Presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara. Dalam kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan, Presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara.....*, loc. cit.

memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan dalam kabinet. Terkait dengan hal itu, segala keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan Presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan anggota kabinet. Kondisi ini jelas berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang tidak memungkinkan Perdana Menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.

Di luar fungsi ganda yang dipegang oleh Presiden, karakter sistem pemerintahan Presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Pola hubungan itu sudah bisa dilacak dengan adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih Presiden dan anggota legislatif.²⁷ Sistem pemerintahan Presidensial murni menggunakan sistem yang antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif bersifat independen antara satu dengan yang lainnya, karena masing-masing cabang kekuasaan ini mendapat mandat langsung dari rakyat.

Dengan pemisahan lebih jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif dalam sistem pemerintahan Presidensial, pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen, maka dalam sistem pemerintahan Presidensial dibangun dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif. Tidak hanya itu, dengan adanya pemisahan kekuasaan, sistem pemerintahan Presidensial adalah sistem pemerintahan yang dibatasi.

Dengan pola hubungan yang terpisah, setidaknya ada empat keuntungan yang terdapat dalam sistem pemerintahan Presidensial, yaitu:

²⁷Saldi Isra, *op. cit.*, hal. 40.

1. Presiden yang dipilih secara langsung menjadikan kekuasaannya menjadi legitimate karena mendapat mandat langsung dari rakyat. Sementara itu dalam sistem pemerintahan parlementer, Perdana Menteri diangkat melalui proses penunjukan.
2. Adanya pemisahan antara lembaga negara terutama antar lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Dengan adanya pemisahan itu, setiap lembaga negara dapat saling melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan.
3. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, Presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat.
4. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi Presiden jauh lebih stabil dibandingkan dengan Perdana Menteri yang bisa diganti setiap waktu.²⁸

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem pemerintahan Presidensial ini menggambarkan bagaimana kekuasaan itu dijalankan oleh pemegangnya secara proporsional. Satu cabang kekuasaan tidak bisa masuk ke dalam cabang kekuasaan lainnya, kecuali diminta, akan tetapi proses tersebut bukan dalam bentuk intervensi. Sistem pemerintahan Presidensial yang memberikan fokus perhatian terhadap hubungan antara pemegang kekuasaan legislatif harus dijalankan secara konsekuen. Lembaga legislatif dan eksekutif tidak bergantung satu dengan lainnya, karena kedua cabang kekuasaan ini sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat yang menjadikan kekuasaan mereka legitimate. Karena itu, masing-masing cabang kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif dapat saling melakukan pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga.

²⁸ *Ibid.*, hal. 42.